

2012年11月19日 全5頁

# 年内合意が危ぶまれる EU 中期予算案

## EU との関係性に揺れる英国

ロンドンリサーチセンター  
沼知 聡子

### [要約]

- 年末を採択期限とする次期 EU 中期予算案（2014～2020 年）を巡り、加盟国間での合意が危ぶまれている。なかでも、拒否権をちらつかせ予算の実質凍結を主張する英国の強硬な姿勢が目立つ。
- ユーロ圏危機を受け、ドイツを中心に財政のみならず経済政策面でも統合深化への模索が始まりつつあるなか、英国内ではこれに逆行し EU から距離を保つことを主張する EU 懐疑派の声が高まっている。

11月22日より開催される EU 首脳会議では、次期（2014～2020 年）EU 中期予算案が主要議題として予定されている。加盟国からの拠出金を主要財源とする同予算を巡り、欧州危機を受け緊縮財政下にある現状では、実質凍結あるいは削減の必要性を指摘する声がある一方、緊縮財政下にあるからこそ予算を拡大し経済成長を促進すべきとの主張もあり、議論の難航はもちろん、年内に予算案が採択されない可能性も十分にある。EU 懐疑派の声が高まりつつある英国では、与党保守党議員の造反もあり予算削減を求める動議が可決されるなど、デービッド・キャメロン首相は一段と厳しい立場に立たされている。本稿では、EU 予算の枠組みを概説するとともに、英国の動向を中心に問題点について概説する。

### EU 予算とは

EU の予算は、EU の政策および目標の達成に向け、農業補助金や研究開発、インフラ整備などのプログラムに用いられるほか、欧州委員会やその他 EU 機関の運営費をも担い、99%を固有財源により賄っている。EU の条約や施行規則に則り、加盟国による決定を必要とせずに EU 予算に自動的に組み込まれる歳入源であることから、固有財源と呼ばれている。1970 年に EU（当時は EC：欧州共同体）として単一の予算が導入されて以来、EU の拡大に伴い固有財源は①域外国からの輸入品目に対する関税および砂糖課徴金から、②加盟各国で導入されている付加価値税、さらに③加盟国の国民総所得（GNI）に応じた拠出金へと拡大している。なお、残りの 1%は前年度からの繰越金や、EU のプログラムに参加する域外国からの拠出金、EU 職員給与への課税や

EU 規制に抵触した企業への課徴金などである。

EU 予算の特徴として、固有財源の総計の上限が EU の GNI に占める割合で表現されること、ならびに均衡予算であることが挙げられる。また、①および②の財源で賄いきれない歳出分を補うため導入された③の拠出金が、現在では最大の歳入源（2011 年度予算では 74.7%）となっている。

予算は EU の政策を反映した支出項目により構成され、支出項目の優先順位は多年次にまたがる財政枠組み（MFF：Multiannual financial framework）により決定される。MFF は支出項目に対し該当期間内（2014～2020 年など）における年間支出額の上限を設定するものである。この上限の範囲内でより詳細な支出計画である単年度予算が策定される。

欧州委員会による次期 EU 中期予算案（2014～2020 年）では、欧州における成長と雇用を促進、環境保全型の農業を奨励し、環境への配慮を強め、国際的な存在感を増した欧州を確立することを目標としている。MFF の総合的上限は約 1 兆 330 億ユーロに設定され、下記の 5 支出項目に分かれる。また、GNI に占める割合は 1.08%（前期 2007-2013 年は 1.12%）に相当する。

- ・スマートかつ包括的な成長（48%）
- ・持続可能な成長：天然資源（37%）
- ・グローバルな欧州（7%）
- ・安全および市民権（2%）
- ・運営費（6%）

## EU 予算が採択されるまで

EU 予算が採択されるまでの流れをみると、まず欧州委員会が MFF に基づき、予算案を策定する。予算案と一口に言うが、実際には固有財源に関する法案や特定政策分野別の支出計画案を含む包括的な法案（MFF Package）である。これを土台に EU 理事会と欧州議会で交渉や修正を行い、最終的に理事会が法案を採択する。

EU 理事会での予算案の交渉は、加盟各国を代表する専門家や駐 EU 大使、閣僚および国家元首など 4 レベルで行われている。専門家による作業部会では技術的な要素が議論され、ここで解決されなかった課題について駐 EU 大使で構成される常駐代表委員会にて、加盟国間での調整が可能な限り図られる。続いて、常駐代表委員会が準備した議事を基に、閣僚レベルでの更なるすり合わせが行われる。さらに国家元首レベルの会合<sup>1</sup>にて、それまでに解決できなかった政治的な課題を解消し、主要な政治面における合意が形成される。また、交渉には政治および立法の 2 側面があり、EU 首脳会議での合意（全会一致）を経て、EU 理事会は欧州議会と立法面における最終的な作業に移り、MFF Package の採択に至る。EU 首脳会議による政治面での合意は、理事会にとって予算策定の指針を意味することになる。

特定政策分野別の法案が 70 にも及ぶなど広範な予算案の交渉の重点項目を明確にするため、理事会の議長国は主要な課題と MFF Package のオプションをまとめた文書（Negotiation Box）

<sup>1</sup> 通称、「EU 首脳会議」。

を策定する。交渉の進捗に伴い、この文書は更新され EU 首脳会議での全会一致の合意を形成するためのベースとなる。10月29日に、議長国であるキプロスが発表した最新の同文書では、欧州委員会による予算案から少なくとも500億ユーロの削減が提案されている。これを基にファンロンパイ欧州理事会議長が11月の第一週に加盟各国と二者間交渉を行い、意見のすり合わせが図られている。しかしながら、後述するように予算に対する加盟国間の相違は大きく、調整が難航している。これを受け11月14日にファンロンパイ議長が更なる削減を盛り込んだ予算案（約9,730億ユーロ）を提示しているが、加盟国からの反応ははかばかしいものではない。

11月20日の特別総務理事会では、22日より開催される EU 首脳会議での政治的合意を目指した議論が行われる。2014年1月からの予算執行開始に立法手続きを間に合わせるには、本年末までの主要政治分野の合意が必要となる。12月の EU 首脳会議では銀行同盟の創設を巡る重要な議論が予定されているため、11月中の合意が望まれている。

## EU 予算の執行および管理

こうして採択された EU 中期予算案の財政的な枠組みに基づき、単年度の予算が策定されるが、その最終的な執行責任は欧州委員会にある。しかし、実際にはその大半は「共同管理」として、加盟各国と欧州委員会が予算の配分や支出の管理を共同で行う。欧州委員会は毎月予算の執行報告書をオンラインで発表しているうえ、予算執行の状況とバランスシートに加え、欧州委員会各総局の活動報告書も毎年公表している。さらに、内外機関による監査も毎年実施している。これらを経て、当該年の予算執行手続きに欧州議会が最終的な承認を与えると、単年度予算の一連のサイクルが終了したことになる。

## 予算案を取り巻く議論

欧州債務危機を受け加盟国の多くが緊縮財政下にあることから、2010年12月に欧州委員会に宛て英独仏およびオランダ、フィンランド首脳が、次期 EU 中期予算の凍結を訴える書状を提出した。これに対し、EU 予算からの補助金が拠出金を上回る、純受取国となる東欧諸国を中心に反対の声が上がった。新規加盟国とは違い、EU 加入のメリットを改めて実感する機会が少なく、不況下ではむしろ移民の増加などマイナス面が強調されがちな旧加盟国では、拠出金が負担として指摘される場合<sup>2</sup>が多く、EU 拡大に伴い増加傾向にある予算の規模、拠出金の負担割合や財源など予算に関する論争は今に始まったことではない。他方で、欧州議会では緊縮財政下にあるからこそ、経済成長を促進するそれなりの予算規模が必要との指摘や、金融取引税を財源として導入する可能性を含め、歳入の大幅な見直しの必要性も議論されている。

欧州委員会はこのような議論を受けながらも予算の規模縮小はできないとし、史上初となる1兆ユーロを超える中期予算案を提出した。加盟国のすり合わせを目指す議長国キプロスがこの予算案を500億ユーロ削減する提案をしたものの、それでも不十分との批判を呼び、ドイツを

<sup>2</sup> 拠出割合の不均衡を正す、あるいは補填する仕組みが導入されている。英国に対するリポートはその一例。

中心とする一部加盟国はEUのGNIの1%に相当する約9,600億ユーロでの妥結を目指している。対する英国のキャメロン首相は2011年支払予算をベースとした実質凍結を強硬に主張し、拒否権発動すら示唆している<sup>3</sup>。一方で次期予算案はEUの将来に向けた予算として研究開発やその他のプロジェクトへの配分を維持し、農業補助金の減額を増やすべきとし、キプロス提案の削減規模のみならず、その内容を問題視する加盟国もある。

## EU 懐疑派の声が高まる英国

英国では10月末に与党保守党議員約50名の造反があって、拘束力はないもののEU予算の削減を求める決議が可決された。キャメロン首相のEU懐疑派である党内右派に対する統制力が弱まりつつあることが改めて浮き彫りになった。他方で、2015年の総選挙で政権奪回を目指す労働党が、大衆に迎合しなりふり構わずに首相を攻撃する姿勢は批判を呼び、労働党内におけるEU懐疑派の台頭も驚きをもって迎えられた。

そもそも英国では欧州としての一体感がそれほど高くなく、シェンゲン協定やユーロの導入を頑なに拒み、最近では債務危機を受けて策定されたEUの新財政協定からのオプトアウト（選択的適用除外）など、常に特別な立場を維持してきた。小さな政府を目指す保守党にとって、巨大な官僚機構であるEUは目障りな存在にもなり得る。総選挙までの折り返し地点を迎え、経済の長期低迷や緊縮財政の継続などもあり、キャメロン政権に対する保守党内、特に党内右派からの不満は高まっている。また、マイケル・ゴーフ教育相やフィリップ・ハモンド国防相など保守党の主流閣僚がEU離脱の可能性に言及するなど、英国はEUとの関係性において新たな局面に立っているといても過言ではない。既に10月中旬には、テレザ・メイ内務相が司法・内務協力分野でのオプトアウトの意向を明言しているほか、10月末には英国のEU加盟に関するあらゆる分野およびEU機関の権限の詳細について再評価するようキャメロン首相が命じたと報じられている。この背後には、EUの官僚主義や金融市場への規制強化、さらには銀行同盟の創設がシティの国際競争力の低下につながるという英国金融界の危機感と、日毎に声高になる党内右派に対応を迫られる首相の姿がある。

EU予算に関する妥協点を見つけるべく、11月7日にキャメロン首相はロンドンで独メルケル首相と会談したが、議論は平行線に終わった。メルケル首相は「英国がEU加盟国としてよきパートナーであり続けるためには何でもする」とEU統合へのコミットメントを明確にしたが、「(同盟に属さず)この世界に独りだけでは幸せになれない」とEU離脱を声高に主張する英国保守派への牽制も忘れなかった。12月のEU首脳会議ではユーロ救済に専念するため11月内の予算案合意を目指すメルケル首相と、欧州での主導的役割を維持しつつもユーロ圏で深化しつつある統合からは距離を置くためにメルケル首相の支持を確保したいキャメロン首相とそれぞれの思惑があり、予算案というよりも政治的な意味の強い会談であったが成果は上がっていない。

<sup>3</sup> キャメロン首相は（政治的な意図からと考えられるが）「実質凍結」を主張し具体的な数値に言及していない。このため実質増分をゼロ、インフレを年2%程度に想定し、約9,400億ユーロと推定するFinancial Timesなどのメディアもある。

予算案の採択には EU 首脳会議での全会一致の合意がベースとなるだけに、拒否権をもやむなしとする英国の内向きな姿勢は波紋を呼んでいる。ユーロ圏諸国を中心に EU が財政・経済政策面での統合深化を模索しつつある中、単一市場のメリットを維持しながらも、国益追求のため特定分野において EU からの権限奪回を図ることが、個々の加盟国に認められないことは明らかだ。

### 今後の見通し

11 月中に予算案への合意が形成される可能性は極めて低いとみられている。12 月の EU 首脳会議では銀行同盟の創設の議論が予定されているため、予算案の協議は冷却期間として棚上げされ、2013 年以降に持ち越されることになりそうだ。万が一、実質凍結で合意されても、予算の実質削減を主張する英国の議会承認を受けることは難しく、キャメロン首相はいずれにしても難しい立場に直面するだろう。

EU 予算は EU の GNI の 1%ほどにすぎず、加盟国において国内予算が GDP に占める割合に比べればその規模は格段に小さい。EU としての機能を考えれば小さすぎるとの指摘すらある。キャメロン首相が政権運営に腐心し強硬に凍結を求めることが、長期的に EU における英国の立場にとり、どのようなインパクトを与えるのか今後の動向が注目される。